

# 自助努力支援と日本の政府開発援助

——理念に関する一考察——

松  
田  
  
哲

- 一 はじめに
- 二 日本のODAと自助努力支援
- 三 日本のODA政策の特徴と自助努力支援
  - (1) 有償資金協力の重視
  - (2) 要請主義の採用
  - (3) 経済インフラへの重点的供与
    - (a) 経済インフラの重視と経済インフラ開発アプローチ
    - (b) 経済インフラの重視と自助努力支援
- 四 自助努力支援とその評価
- 五 自助努力支援の明確化と日本のODA
- 六 むすびにかえて

## 一 はじめに

現在、日本の政府開発援助 (Official Development Assistance: 以下、ODA<sup>(1)</sup>) は、転機を迎えている。

表1 日本の二国間ODAの地域別配分 (%)

地域	年	1970	1980	1990	1997
アジア		98.2	70.5	59.3	46.5
アフリカ		—	11.4	11.4	12.1
中近東		—	10.4	10.2	7.8
中南米		—	6.0	8.1	10.8
大洋州、欧州		—	0.6	3.9	4.4
分類不能		—	1.1	7.1	18.2
合計		100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 1 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 ODA白書 上巻 1998』(国際協力推進協会、1998年)、119頁、図表36および37から作成。

2 すべて、純支出額に占める割合。

3 分類不能とは、各地域にまたがる調査団の派遣、行政経費、開発啓発費などの地域分類が不可能なもの。

4 1990年以降の欧州地域に対する実績には、東欧向けのODAが含まれる。

第二に、二国間ODAの地域別配分に変化が見られるからである。日本の二国間ODAの特徴は、アジア地域に重点的に供与されてきたことである。しかし近年では、二国間ODAに占めるアジア地域へのODA供与の割合は、九八・二%（一九七〇年）から四六・五%（一九九七年）へと、減少する傾向にある。その一方で、一九七〇年代にはゼロに近かったアフリカ地域や中南米地域への供与の割合が増大しつつあり、常に一〇%前後を占めるようになっていく（表1参照）。いわば日本のODAは、アジア以外の地域をも視野に入れた、より広範な地域での経済開発への貢献を目指すものと変化しつつあるといえる。より具体的には、主としてサハラ以南アフリカ地域に位置する後開発

第一に、日本政府が、ODA予算を削減する方針に転じたからである。日本のODA予算は、一九七〇年代半ば以降、常にその増額が認められ続けてきた聖域であった<sup>(2)</sup>。ところが、財政構造の健全化を掲げた橋本政権が、一九九七年六月の閣議決定（「財政構造改革の推進について」）でODA予算を一九九八年度以降三年連続して削減する方針を打ち出したため、一九九八年度以降のODA予算は、一転して、削減されることになった。その結果、一九九八年度のODA予算は、ODA一般会計予算でみると対前年度比一〇・四%の削減、ODA事業予算でみると同じく一四・〇%の削減という、前例のないものとなった。

発途上国 (Least Less Developed Country) への貢献である。

これら二つの要因を総合すると、現在、日本のODAには、より少ない予算でより広範な地域に貢献できる質の高いODAに変化することが求められている、といえよう。そして、このような要求に応じるかのように、昨今、日本のODAの目的や方法などを再検討することを通じてODAの質的な向上を模索する議論が、活発になされるようになって<sup>(4)</sup>いる。そこで本稿では、日本のODA理念である自助努力支援の問題点を考察することを通じて、ODAの質を高める方法について考えることとしたい。なお、ここでは理念を、重視すべき価値を明示するもの、とする。また、自助努力支援という理念に特に着目する理由は、この理念が日本のODA政策を特徴づける重要なものであるにもかかわらず、理念そのものについて十分な考察が加えられていないからである。

以下、本稿では、第二節で、日本政府の自助努力観について、その特徴と欠点を明らかにする。第三節では、日本のODA政策の特徴が自助努力支援とどのように関係しているのか、その特徴の問題点をも含めて考察する。第四節では、自助努力支援の達成度評価に関する問題点について、第五節では、日本政府の自助努力観にみられる問題点を克服する方法について、考察する。第六節では、本稿の議論を簡潔にまとめた上で、いくつかの課題を指摘しておきたい。

## 二 日本のODAと自助努力支援

自助努力について詳細な考察がなされたのは、経済企画庁による『日本の顔の見える自助努力支援を目指して』(一九九一年)という報告書においてであつた。<sup>(5)</sup>また、自助努力支援という理念が社会的認知を得るきっかけとなつたのは、その翌年に閣議決定された「政府開発援助大綱」(以下、ODA大綱)<sup>(6)</sup>であつた。本節では、この二つの文書

にそつて、日本政府の自助努力観について論じることとしたい。

ODA大綱は、「日本のODA政策には理念がない」という批判に答えて、日本のODA政策の理念を提示しようとするものであった。ODA理念についてはその第一節「基本理念」で言及されており、そこでは人道的考慮、相互依存関係の認識、環境保全、自助努力支援、という四つの理念が明示されている。<sup>(8)</sup>しかしながら、人道的考慮と相互依存関係の認識は、援助の理念というよりも、むしろ援助の動機というべきものであろう。<sup>(9)</sup>なぜなら、両者は、飢餓と貧困の蔓延という現代国際社会の現状を改善しようとする行動、あるいは相互依存の進む国際社会の現状に対応しようとする行動をおこす際の、動機に他ならないからである。また、環境保全も、理念というよりは、ODA案件を実施する際に必要とされる配慮というべきものであろう。よつて、ODA大綱に示された四つの理念の中で、真に理念といふるものは、自助努力支援だけといえよう。

では、自助努力とはどのようなものであろうか。先の経済企画庁の報告書では、自助努力には二つの種類があるとされている。第一に、「自らの国情に最も適した開発戦略、制度の選択などを自ら生みだしていく努力をすること」<sup>(10)</sup>（内発的自助努力）である。そこでは、「ダイナミックな比較優位の展開に基づく資源配分」を可能とするような途上国政府による介入が重視されている。このような政府介入を重視する姿勢がとられる背景には、日本を含めた東アジア諸国の経済開発を成功に導いたものは政府による市場機能を損なわないような介入である、という認識があるからであらう。<sup>(11)</sup>第二に、「ある開発戦略の下で、短期的には国民の全部または一部の厚生低下があるが、長期には厚生向上につながるような政策を、教育、貯蓄面を中心として実施すること」<sup>(12)</sup>（耐久型自助努力）である。この場合には、「国民全体の開発戦略へのコミットメント」と「分配を著しく不平等にしないような開発戦略」の双方が必要とされている。

以上からは、自助努力の意味することが、長期的な経済開発に最適と思われる開発戦略を自ら考え出し、自ら実施し続けていくような途上国政府の能力であることがわかる。よって、自助努力支援を理念に掲げる日本のODAの目的は、単に途上国における経済開発の達成や貧困の解消にあるのではなく、途上国政府がそのような営みを主導する際に欠かすことのできない自助努力を支援することにある、といえよう。また、このような日本政府の自助努力観の特徴としては、次の二点を指摘することが可能であろう。第一に、自助努力の主体は、あくまで途上国の政府とみなされていることである。第二に、途上国の住民は、途上国政府が策定した開発戦略によって受動的に動員されるものと考えられていることである。では、このような自助努力観に問題はないのであろうか。

途上国の経済開発を進めるにあたって、その国の政府が大きな役割を果たすことが多いのは確かである。また、自助努力なくしては、途上国政府が経済開発という困難な課題に取り組むことも、あるいは先進国がODAを供与することによって経済開発を支援することも、困難になる。その意味では、途上国政府に対する自助努力支援を重視することは、必ずしも間違いではない。しかしながら、途上国の経済開発の過程において大きな役割を演じるのは、何も政府だけではない。現状を改善するために必死に努力する途上国の住民も、経済開発を牽引する大きな役割を担っているはずである。よって、途上国政府に対する自助努力支援を重視する日本の自助努力観には、途上国住民に対する自助努力支援の重要性を見過ごしてしまう危険性がある、といえる。後述するように、実はこの点こそが、日本のODA政策に内在する大きな問題点なのである。

### 三 日本のODA政策の特徴と自助努力支援

日本のODA政策の特徴は、第一に、贈与よりも貸付（有償資金協力）を重視していること。第二に、ODAの供

と手続きを開始するにあたり、要請主義を採用していること。第三に、ODAが重点的に供与される分野が経済インフラであること、の三点である。本節では、これらの特徴と自助努力支援との関連性について、個々の特徴の問題点にふれながら個別に論じていきたい。

# (1) 有償資金協力の重視

日本のODAを贈与か貸付かで分類すると、そのかなりの割合が、貸付(有償資金協力。いわゆる円借款)で占められている。表2に見るように、日本のODAに占める贈与の割合(贈与比率)は三四・一%(一九九六年度)であり、開発援助委員会(Development Assistance Committee: 以下、DAC)に加盟している二一カ国の中でも最低の割合であった。DAC加盟国の贈与比率を個別に見ると、スイス、カナダ、オーストラリアなど九ヶ国が一〇〇%、ノルウェー、イタリア、フィンランドなど六ヶ国が九五%以上、二〇位のスペインでも七〇・五%であった(表2参照)。なお、DAC加盟国の平均値は七六・七%。このことから日本のODAは、供与条件についてみた場合に質が低いと非難されることが多い。

ここで簡単に、供与条件(贈与比率、贈与相当比率(グラント・エレメント)、アンタイド率)についてみた場合の日本のODAの質について、言及しておこう。<sup>(14)</sup> 贈与相当比率は、ODA資金の貸付条件の緩やかさを示す指標であり、一〇〇%に近いほど貸付条件が途上国に有利なものとなる。<sup>(15)</sup> 一般に、贈与比率と贈与相当比率の間には、贈与比率が低下すれば贈与相当比率も低下する、という関係がある。アンタイド率は、供与されたODA資金を用いて途上国政府が財やサービスを購入する際に、ODA供与国からの購入がどの程度義務づけられているか、を示す指標である。これも、一〇〇%に近いほど途上国に有利なものとなる。仮にアンタイド率がゼロ%であれば、受入国は全ての

表2 DAC諸国のODAに関する指標（1996年）

国	指標 総額 (100万ドル)	対GNP費 (%)	贈与比率 (%)	贈与相当 比率(%)	アンタイド 率 (%)	DACに占め る割合 (%)
日本	9,439	0.20	34.1	78.2	96.3	17.0
アメリカ	9,377	0.12	99.2	99.6	—	16.9
イギリス	3,199	0.27	96.4	96.4	86.2	5.8
フランス	7,451	0.48	84.1	92.3	58.4	13.4
ドイツ	7,601	0.33	77.7	91.7	60.3	13.7
スウェーデン	1,999	0.84	100.0	100.0	93.9	3.6
DAC平均値	55,485	0.25	76.7	91.8	77.7	100.0

- (注) 1 アンタイド率のみ二国間ODAに関する数値。他は、二国間ODAと多国間ODAの合計に関するもの
- 2 総額、対GNP費は、純支出額に関する数値。OECD, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee: 1997 Report* (Paris: OECD, 1998), Statistical Annex Table 6a, A11-2.
- 3 贈与比率、グラント・エレメントは約束額に関する数値。Ibid., Statistical Annex Table 29, 30, A48-9.
- 4 アンタイド率は約束額に関する1995年の数値。Ibid., Statistical Annex Table 31, A50.

財貨・サービスをODA供与国から調達しなければならぬ。一般に、贈与比率が高くなるほどアンタイド率が低下する、という傾向がある。

これら三つの指標を見ると、日本のODAについては、贈与比率（三四・一％）と贈与相当比率（七八・二％）が共にDAC加盟国の中で最低であることから、質が低いと判断されることになる。ところが、アンタイド率（九六・三％）が第一位であることから、むしろ質が高いと判断されることになる（表2参照）。その意味では、供与条件についてみた場合の日本のODAの質については、あまり明確な断定はできないといえよう。むしろ、理想論からすれば、三つの指標の全てにおいて一〇〇％であることが望ましい。しかしながら日本の場合には、ODAの予算編成の都合上、贈与比率を高めることは極めて困難である。<sup>(16)</sup>それゆえ供与条件についてODAの質を高めることは、容易ではない。よって、日本のODAの質を高めるための必要條件は、ODA供与による開発効果を高めること、すなわち、途上国政府の自助努力を効果的に支援すること、となる。

ところで、自助努力支援を重視する日本政府の見解によると、有償資金協力を重視することは、むしろ日本のODAの質の高さを示すものとなる。なぜなら日本政府は、有償資金協力こそが途上国政府の自助努力を最大限に支援できる供与型態である、と考えているからである。つまり、返済の義務を課す有償資金協力の方が、途上国政府のコスト意識を高めることによってODAの有効利用を促進したり、あるいは積極的な貯蓄や投資にもとづいた長期的な経済開発戦略の作成を途上国政府に促したりする効果がある、と考えているわけである。<sup>(17)</sup> むろん、贈与と貸付のどちらが自助努力支援に好ましい供与型態であるかを判断するためには、詳細な実証研究が必要とされるところであり、ここで即断することは不可能である。しかし、日本のODA政策にみられる有償資金協力重視という特徴が自助努力支援と深く結びついていることは、明らかである。

## (2) 要請主義の採用

要請主義とは、ODAを供与するまでの一連の手続きを途上国政府からの自発的要請を受けてから開始する、というものである。

要請主義は、次のような経緯から採用された。<sup>(18)</sup> 戦後賠償に起源をもつ日本のODAは、太平洋戦争中に日本の植民地支配を受けたアジア諸国に供与されることが多かった。そのため、日本のODA供与は、日本による経済的侵略政策の現れとして、アジア諸国に不安がられる恐れがあった。そのような不安をある程度緩和するためには、あくまで途上国政府からの自発的な要請にもとづいたODA供与である、と言い切れることが必要であった。そこで、要請主義が採用されることとなった。

それ以来、日本政府は、ODAを供与する際に、「途上国からの要請の内容及びその優先順位はできる限り尊重」



し、<sup>(19)</sup>「政治的な価値や経済開発についての我が国の考え方の押しつけはこれを極力排」<sup>(20)</sup>す、という内政不干渉主義を  
堅示する姿勢をとり続けてきた。しかしながら、このような姿勢については、過度に受動的であり政策としての積極  
性に欠ける、との批判がなされてきた。

要請主義に対するこのような批判は、自助努力支援を重視する日本政府の立場からすれば、要領を得ない批判とな  
る。なぜなら日本政府は、途上国政府が自力でODA案件を発掘するような方向付けを課すことが可能になるのは要  
請主義を採用しているからであり、それによって初めて自助努力を支援することが可能になる、<sup>(21)</sup>と考えているからで  
ある。ここでも、要請主義という日本のODA政策の特徴が、自助努力支援という理念に関連づけられていることが  
わかる。

しかしながら、途上国政府からの要請を重視する場合の問題点は、それにどれだけ途上国住民の要望が反映されて  
いるか、<sup>(22)</sup>であろう。ODA案件を策定する際に、途上国政府がどれだけ途上国住民の要望に耳を傾けているかが問題  
となるのである。このような問題に対する認識が欠如している場合には、要請主義という制度は、途上国政府からの  
自発性を重視するあまりに途上国住民の意思を軽視するものになる危険性がある、といえる。

### (3) 経済インフラへの重点的供与

#### (a) 経済インフラの重視と経済インフラ開発アプローチ

表3は、主なDAC加盟国（日本、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデン）のODAで重視され  
てきた供与対象分野がどのように変化してきたか、を表すものである。ここでは特に、経済インフラと社会インフラ  
に注目することとしたい。経済インフラは、運輸、通信、エネルギーなどの生産基盤関連の資本設備のことである。

表3 供与対象分野別のODA配分（各国別）（％）

国	年	社会 インフラ	経済 インフラ	生産セクター		プログラム 支援援助	緊急 援助	その他	合計
				農業	鉱工業他				
日 本	1975	3.3	36.6	6.0	20.3	1.3	0.1	32.4	100.0
	1995	22.6	43.1	11.7	1.6	2.3	9.6	17.4	100.0
アメリカ	1975	8.7	2.3	8.1	4.1	38.3	1.6	37.0	100.0
	1995	31.7	8.9	5.9	8.3	9.0	9.6	26.6	100.0
イギリス	1975	4.8	3.4	4.3	54.4	6.9	0.3	26.0	100.0
	1995	28.3	15.4	9.8	3.7	9.1	12.7	21.0	100.0
フランス	1975	53.7	13.0	7.0	16.6	6.2	0.4	3.2	100.0
	1995	47.0	9.5	6.3	1.6	8.5	0.3	26.9	100.0
ド イ ツ	1975	23.4	17.7	7.6	17.7	5.7	0.4	27.6	100.0
	1995	34.4	23.7	7.4	3.4	4.0	5.0	22.1	100.0
スウェー デン	1975	22.2	2.5	9.0	14.7	9.4	2.5	39.7	100.0
	1995	34.5	12.0	9.0	1.9	4.5	20.9	17.3	100.0
DAC 平均値	1975	20.2	10.5	8.1	13.6	18.9	1.0	27.7	100.0
	1995	30.2	23.4	8.4	3.4	5.3	5.1	24.2	100.0

- (注) 1 OECD, *Development Co-operation: 1998 Report*, Statistical Annex Table 18, A43-4.  
 2 すべて、約束額に占める割合。プログラム支援援助には、商品援助も含まれる。  
 3 BHN 援助は、社会インフラ、農業、緊急援助の合計値。

表4 供与対象分野別のODA配分（日本を除いたDAC全体の平均）（％）

分野 年	社会 インフラ	経済 インフラ	生産セクター		プログラム 支援援助	緊急援助	その他	合計
			農業	鉱工業他				
1975	21.8	8.1	8.3	12.8	20.6	1.1	27.3	100.0
1987	26.9	14.5	12.6	5.4	34.4	—	6.4	100.0
1995	33.5	18.2	7.6	3.9	6.1	3.9	26.8	100.0

- (注) 1 1975年と1995年の数値は、OECD, *Development Co-operation: 1998 Report*, Statistical Annex Table 18, A43-4およびOECD, *Development Co-operation: 1997 Report*, Statistical Annex Table 9, A16. から計算。  
 2 1987年の数値は、OECD, *Development Co-operation: 1990 Report*, Statistical Annex, Table 10, p. 196. から計算。  
 3 すべて、約束額に占める割合。

社会インフラは、教育、保健医療、上下水道などの生活基盤関連の資本設備のことである。

日本のODAの特徴は、第一に、経済インフラへの供与の占める割合が、全期間を通じて極めて大きいことである。その割合は四三・一％（一九九五年）（表3）であり、日本を除いたDAC加盟国の平均値である一八・二％をはるかに上回っていた（表4）。第二の特徴は、社会インフラへの供与の占める割合が少ないことである。その割合は二二・六％（一九九五年）（表3）であり、同じくDAC平均値の三三・五％を下回っていた（表4）。

このような日本のODA政策の特徴は、DAC加盟各国の供与傾向と比較してみると、極めて独特のものであるといえる。なぜなら、他のDAC加盟国のODA政策は、社会インフラへの供与を増加させる傾向にあるからである。表3をみると、経済インフラへの供与が減少する国はあるものの、社会インフラへの供与が減少する国は存在していないことがわかる。フランス<sup>(23)</sup>、ドイツ<sup>(24)</sup>、スウェーデン<sup>(25)</sup>は、すでに一九七〇年代から社会インフラを重視していた。また、かつては社会インフラを重視していなかったアメリカとイギリス<sup>(26)</sup>は、社会インフラへの供与を徐々に増加させていき、現在では社会インフラが最も大きな割合を占める国になっている。当然のことながら、日本を除いたDAC加盟国全体の平均値でも、社会インフラへの供与は二一・八％（一九七五年）から三三・五％（一九九五年）へと増加している（表4）。

このようなDAC加盟国の供与傾向から考えると、日本以外のDAC加盟国のODA政策は、基本的人間ニーズ（basic human needs：以下、BHN）を重視するものであるといえよう。BHNは、人間としての生存を確保するため<sup>(28)</sup>に欠かすことのできない食糧、水、住居、衣服、医療サービス、教育サービスなどのことであるが、まさに社会インフラは、これらBHNの根幹を形成するものだからである。またBHNアプローチとは、低所得層の人々のBHNを<sup>(29)</sup>充足させることによって貧困を解消しようとする開発アプローチである。

それに対して日本のODA政策は、経済インフラ開発アプローチにもとづくものであるといえよう。これは、経済開発の基盤となる道路や発電所などの生産基盤関連の資本設備を整備することによって、民間企業による工業開発への投資を促進し、より効率のよい経済成長を実現しようとする開発アプローチである。この場合、貧困は、経済成長の成果が貧困層にトリクル・ダウンすることを通じて解消される、と考えられている。

では、日本のODA政策において、社会インフラよりも経済インフラが重視され続けるのはなぜであろうか。この特徴にも、自助努力支援との関連がある。

#### (b) 経済インフラの重視と自助努力支援

経済インフラの重視という日本のODA政策の特徴は、以下の三つの要因に支えられているといえる。

第一に、開発経済学の知見にもとづく学問的な要請である。開発経済学においては、経済インフラの整備は、生産基盤を提供することによって民間投資の効率を高め、自律的な経済成長を促進する効果をもつ、と考えられている。ところが途上国では、資本不足によって経済インフラを整備することが困難である場合が多い。そこで、その資本不足を補うために、ODAによる資本供与が要請されることになる。<sup>(30)</sup>

第二に、日本自らの、援助受入国としての経済開発の経験である。日本は、一九五三年から六八年にかけて、世界銀行から総計八六億二九〇〇万ドルの援助を受け、その約八〇％を経済インフラ（発電施設、鉄道、高速道路の建設など）に、約一九％を鉱工業分野（製鉄所の製鋼炉の建設など）に投資してきた。<sup>(31)</sup> 欧米以外の地域で最初に経済開発に成功したと評される日本の高度経済成長は、それらの経済インフラを活用する多彩な自助努力によって達成されたと考えられている。<sup>(32)</sup> つまり、経済インフラと日本の自助努力とが一体化することによって高度経済成長が生み出され

た、と考えられているのである。<sup>(33)</sup>

第三に、援助供与国としての日本の経験である。日本のODAがアジア地域に重点的に供与されてきたことについては、すでに述べたとおりである。そのアジア地域に位置するアジア・ニーズ諸国やアセアン諸国は、現在、途上国地域の中で最も急激な経済成長を遂げている国である。そして、これらの諸国が経済開発に成功した理由として常に指摘されるのが、経済インフラを重視する日本のODA政策が一定の効果を上げたこと、<sup>(34)</sup>日本の有償資金協力によって自助努力が引き出されたこと、である。<sup>(35)</sup>いわば、自助努力を支援する日本のODAを受け入れたことが経済開発に成功した大きな要因である、と考えられているのである。

以上からは、日本のODA政策で経済インフラへの供与が重視されている背景に、次のような認識が存在していることがわかる。すなわち、途上国の経済開発は、経済インフラ開発アプローチが自助努力で補完されることによって有効に促進されるようになる、という認識である。<sup>(36)</sup>しかも、その際BHNについては、「経済成長の達成によって、国内的に充足すればよい」とみなされてしまう。<sup>(36)</sup>これらの結果、社会インフラよりも経済インフラが重視されるようになるわけである。このように、日本のODA政策の特徴である経済インフラを重視する姿勢も、自助努力支援と密接不可分なものといえる。

では、自助努力を支援する際に、経済インフラと社会インフラの果たす役割の本質的な違いは、どのような点に認められるのであろうか。筆者はその違いについて、以下のように考えている。運輸、通信、エネルギーなどの生産基盤関連の資本設備である経済インフラは、経済開発が行われる環境（場）そのものの形成に資するものである。それゆえ経済インフラは、「自助努力が発揮される環境」の整備、に主として関わるものといえよう。以下では、このような環境のことを、「自助環境」としておこう。また、教育、保健医療、上下水道などの生活基盤関連の資本設備で

ある社会インフラは、自助努力を発揮する人々の学習能力や健康状態に直接影響を及ぼすものであるから、「自助努力を発揮する能力」そのものの形成に関わるものといえよう。以下では、このような能力のことを、「自助能力」としておこう。

経済インフラと社会インフラの果たす役割を明確にすると、自助努力を支援する場合に、厳密に考えれば二つの方法が存在していることが明らかになる。第一に、自助努力が効率よく発揮されるような環境を整備する方法（「自助環境」の整備）、第二に、自助努力を発揮する能力そのものの育成を促進する方法（「自助能力」の育成）である。このように考えると、日本政府が想定している自助努力支援が、もっぱら「自助環境」の整備に限られたものであることがわかる。なぜなら、日本のODA政策で重視されている経済インフラは、途上国政府の自助能力が発揮される自助環境の整備に関わるものだからである。それゆえ日本のODA政策には、自助努力を支援する二つの方法のうち、自助環境の整備だけを重視して自助能力の育成を軽視する傾向がある、といえよう。<sup>(37)</sup>

ところで、第二節で述べたように、日本政府の想定する自助努力支援とは、経済開発計画の立案や遂行に必要とされる途上国政府の能力の育成を支援することであった。それゆえ本来は、自助環境の整備だけを過度に重視する必要性は存在していない。よって、日本のODA政策は、自助能力の育成に重きをおいた、社会インフラへの供与を重視するものであっても差し支えないはずである。その意味では、経済インフラ重視という日本のODA政策の特徴は、自助努力支援という理念に対する曖昧な理解にもとづいたもの、といえるだろう。

本節の分析からは、自助努力支援という理念に即して考えると、通常は欠点として批判されることの多い日本のODA政策の特徴が、ある程度の正当性を有するものであることがわかる。その意味でも、まさに自助努力支援こそが

日本のODAにとっての基本理念である、といえるわけである。では、途上国政府に対する自助努力支援の成果はどうであったのだろうか。次節では、この点について考えてみたい。

#### 四 自助努力支援とその評価

自助努力支援の成果を評価するのは、極めて困難な作業である。その理由としては、以下の三点をあげることができる。<sup>(38)</sup>

第一に、自助努力そのものが不明確な概念だからである。<sup>(38)</sup> 日本政府の自助努力観によれば、自助努力とは、長期的な経済開発に最適と思われる開発戦略を自ら考え出し、自ら実施し続けていけるような途上国政府の能力のことであった。しかし、そのような能力の存在や積み重ねをどのように評価したらよいかは明確ではない。

自助努力を評価する試みとしては、経済企画庁が作成した「自助努力指標」をあげることができる。<sup>(39)</sup> これは、一人当りGNP、国内総投資、国内総貯蓄、教育・保健支出、政府規模、マネー・サプライ、中等学校の就学率、出生率の八つの要素から構成された、マクロ・レベルでの自助努力を計測するための指標である。<sup>(39)</sup> しかし、これら八つの要素で自助努力の意味することを十分に示すことが可能なかどうかについては、疑問の余地が残るであろう。少なくともこれら八つの要素には、開発戦略を考案する際に必要とされる判断力や思考力、あるいは開発戦略を実施する際に必要とされる実行力のようなものを計測するものは、含まれていないからである。

第二に、ODA供与による自助努力支援と実際の自助努力の増減との間の因果関係を特定化することが、困難だからである。第一の理由に関連付ければ、次のようになる。もし仮に、上記の八つの要素によって自助努力が十分に表現されるとしたら、自助努力支援の成果を評価するために次に必要とされる作業は何であろうか。それは、ODA供

与による自助努力支援が、それら八つの要素に対してどのような影響を与えたかを明らかにすることである。しかしながら、そのためには多様な要因の複雑な絡み合いの中から因果関係を導き出さざるをえなくなり、評価作業自体が困難なものになるばかりか、結果的には恣意性をも免れないものになる恐れがある。

第三に、自助努力が経済成長のプロセスにおいて果たす役割を明らかにすることが、困難だからである。<sup>(40)</sup> 自助努力支援の成果を評価するためには、最終的には、自助努力の積み重ねと経済成長との因果関係を明らかにしなければならぬ。むしろその際には、プラスの因果関係が示される必要がある。マイナスの因果関係しかないというのであれば、そもそも自助努力を支援する必要などなくなってしまうからである。しかしながら、そのような因果関係を特定するためには、個々のODA案件のようなプロジェクト・レベルでの分析ではなく、途上国の開発政策全体を対象としたシステム・レベルでの分析が必要となる。<sup>(41)</sup> ここでも、多様な要因の複雑な絡み合いの中から因果関係を導き出さざるをえなくなり、因果関係の存在を立証すること自体が困難かつ恣意的な作業になる恐れがある。

このような困難が存在するからか、日本のODAが自助努力支援に成功してきたか否かについては、従来、次のような方法にもとづく評価が行われてきた。すなわち、日本のODAを受け入れてきたアジア諸国が経済成長に成功したことを、日本の自助努力支援が成功した証拠とみなす方法である。<sup>(42)</sup> これは、「ODA供与による自助努力支援→途上国政府の自助努力の向上→経済成長の実現」という本来の時間軸にそった因果関係の進行を、いわば「経済成長の実現→途上国政府の自助努力が十分に引き出されていた→自助努力支援が成功していた」というように逆向きにたどって評価する方法である。もちろん、このような評価方法は、恣意性を免れることのできない後付的な評価に過ぎず、不十分なものである。しかしながら、このような評価方法の最大の問題点は、それが不十分なものであるにとどまらず、ODA政策にとって有害なものにさえなりうるということにある。



アジア諸国が経済開発に成功したことを自助努力支援に成功した証拠と見なすことは、日本のODAを受け入れた国の経済開発が遅々として進まないという事態に対して、次のような言い訳を可能にすることになる。すなわち、その途上国政府に対する自助努力支援が不十分だったから、という言い訳である。その場合には、自助努力支援をより一層充実させるために、これまでと同様のODA政策にもとづくODA供与が続けられる可能性が高くなる。その結果、日本のODA政策は、変化に乏しい、極めて硬直した政策になる危険性が高くなってしまふ。このような危険性が現実の問題になりうるのは、後発開発途上国に対する日本のODAについてである。

すでに述べたとおり、近年の日本のODA政策では、アフリカ地域や中南米地域、さらにはアジア地域の後発開発途上国を対象とするODA供与が増えつつある(表1参照)。ところが、後発開発途上国が特に集中するサハラ以南アフリカ地域への日本のODAに関する研究によると、日本のODAによる自助努力支援は失敗に終わる傾向がある。<sup>(43)</sup>

その原因として指摘されているのは、サハラ以南アフリカ地域諸国には、経済成長を実現させたアジア諸国のように自助努力を発揮しうるだけの基礎的な要件(政府の行政能力、財政的資源、人材的資源、債務返済能力、債務管理能力など)が満たされていないから、ということであった。<sup>(44)</sup>つまり、サハラ以南アフリカ地域の後発開発途上国に対する自助努力支援の場合、まず必要とされるのは、「自助能力」を欠いた地域に「自助能力」を育成することなのである。その意味では、日本のODAが「自助環境」の整備に対しては効果的であっても「自助能力」の育成に対しては効果的ではないという欠点が、後発開発途上国に対する自助努力支援の場合に明白に露呈してしまった、といえよう。もちろんこのことは、サハラ以南アフリカ地域以外の後発開発途上国についてもあてはまることであろう。

アジア以外の地域での日本のODAの役割が増加しつつある現在、自助努力支援の成果について考える際に、アジア地域での成功を強調するだけでは不十分である。それよりは、むしろ後発開発途上国への自助努力支援が今後成功

するかどうかに、より大きな注意が払われるべきである。また、アジア以外の地域における自助努力支援が成功していないということは、従来のODA政策が完全に正当化しきれものではない、ということを示しているともいえる。その意味でも、日本のODAの質が向上するか否かは、後発開発途上国に対する自助努力支援が成功するかどうかにかかっているといえる。

では、後発開発途上国に対する自助努力支援に適したODAとは、いかなるものであろうか。最後に、この点について論じることとしたい。

## 五 自助努力支援の明確化と日本のODA

日本のODAは、現在、後発開発途上国への援助を重視するものへと変化しつつある。この点については、「政府開発援助に関する中期政策」(ODA中期政策)において、「人間中心の考え方に基づき、後発開発途上国に特に配慮する」と明記されたとおりである。<sup>(45)</sup>その後発開発途上国に対する日本の自助努力支援の最大の欠点は、日本の自助努力支援が自助環境整備の域を出ておらず、積極的な自助能力育成を掲げるものではないということであった。自助努力支援という理念の曖昧さは、このような点に集約的に現れているといえる。

日本政府の自助努力観の意味するところは、途上国政府の自助努力を支援することであった。しかしこれは、途上国政府の自助努力が発揮される場である「自助環境」の整備を意味するに過ぎず、「自助能力」の育成という観点が欠落したものに過ぎなかった。しかし、この欠落は、経済開発を促進するという目的をもつODAにとっては、致命的な欠陥である。なぜなら、自助能力の育成が不十分な場合には、もし仮に自助環境の整備が十分であったとしても、期待されるほどの開発効果は生じないからである。しかもその場合、自助能力の育成という視点が欠落していれば、

問題の所在すら把握できない恐れもある。また、もし仮に「自助能力」の育成が重視されるようになったとしても、途上国政府の自助能力の育成が支援されるだけでは不十分である。なぜなら、経済開発や貧困を軽減する過程で真の主役になりうるのは、ODA受入国政府よりは、途上国のごく普通の住民だからである。その意味では、日本政府の自助努力観には、途上国住民の「自助能力」の育成を軽視するという、もう一つの大きな欠点も存在している。ODA中期政策に「人間中心の開発」という考え方が掲げられている以上は、この点にも修正を加える必要がある。

よって、自助努力支援という理念を明確化するためには、まず、自助努力支援の二つの方法を明確に区別した上で、自助環境の整備から自助能力の育成へと力点を移動させなければならない。その上でさらに、途上国政府の自助能力ではなく途上国住民の自助能力の育成へと力点を移さねばならない。このような明確化を施すことによって、自助能力の育成が優先されるべき国の住民にはそれを優先するという、いわば当前のODA政策を実施するための理念となるであろう。特に後発開発途上国への日本のODAに改善を施すには、このような修正が不可欠なはずである。なぜなら、現行の日本のODA政策では、自助環境と自助能力の区別が不十分なために、自助能力そのものの存在を自明視し過ぎる傾向が強いからである。

では、途上国住民の自助能力を効果的に育成するためには、日本のODA政策にどのような変更が必要となるのであろうか。それは、少なくとも以下の二点を含むようなものとなる。

第一に、社会インフラ（教育、保健医療など）へのODA供与を重視することが必要になる。自助努力を発揮する人々の学習能力や健康状態に直接働きかける社会インフラの方が、自助能力の育成には効果的だと考えられるからである。もちろん、その際には、BHNの充足が優先されるべきであろう。ここでは自助能力を、「自らの生活を向上させるために、自らの判断のもとで様々な問題について選択・決定を行い、そのことを通じて行動していく能力」と

しておこう。経済開発の側面に関してより具体的にいうならば、貯蓄、投資、労働といった経済行為に関わる問題についてのものとなる。むろん自助能力を、経済開発に関わるものだけに限定して考える必要はない。個人はこのような能力を通じて自らの生活を向上させていくのであり、さらには自らの生き方をも選びとっていくことになる。その意味で、自助能力の意味するものは極めて多様なものになりうるからである。教育や保健医療などの社会インフラは、このような能力を形成するためには欠かすことのできない基礎的な要件となる。

また、能力の育成を重視することは、近年、国連開発計画 (United Nations Development Programme) が提唱している人間開発論の方向性とも共通するものがある。<sup>(46)</sup> 人間開発論では、人々の潜在能力、「何かを行いうる能力」および「何らかの状態でありうる能力」の育成が重視されているからである。人間開発論では、潜在能力を拡大することによって、より貧しい生活、制限の多い生活、選択の自由のない生活からの解放が可能になると考えられている。ODA中期政策にいわれる「人間中心の開発」とは、この人間開発の方向に見出されるべきものである。

第二に、途上国住民の自助能力の育成に関わるODA案件を実施する際に、NGO (Non-Governmental Organization) を実施担当者採用することが必要になる。<sup>(47)</sup> その理由は、第一に、途上国住民の自助能力を育成するためには、政府組織だけでは十分にカバーしきれないような、いわゆる草の根レベルでの小規模の活動が必要になるからである。第二に、自助努力は、一人ひとりの人間がもっている生活改善に対する前向きな意欲から発するものであるから、その一人ひとりに向き合うような草の根レベルでの活動が必要になるからである。よって、このような活動には、NGOこそが適切なアクターとなる。それゆえ、日本のODA政策は、途上国で活動するNGOの事業に対してODAを供与する「草の根無償資金協力」<sup>(48)</sup> のような制度を、現状よりも重視したものへと変化せざるをえなくなるであろう。

また、NGOが草の根に分け入ってODA案件を実施することになれば、それによって、その案件の対象となる住民が特定化されることになる。そのようにして自助能力の育成される人々が特定化されていけば、自助努力支援の達成度を評価する場合にも、その個人を対象とした評価が実施できるようになるはずである。しかもその評価は、ODA案件の実施担当者、ODA資金の提供者、ODA案件への参加者それぞれの評価にもとづいた、よりバランスの取れたものとなるであろう。しかも、そのような評価プロセスにおいては、自助努力の内容がより明確化されるような対話が促進されることにもなる。

NGOは、このような過程を経て、政府レベルでは気がつくことのできないような草の根の事情にも通じることができるはずである。それゆえ、もし仮に途上国政府とNGOとの間で意見の交換を行うことが可能になれば、途上国政府の要請にその国の住民の要求をNGOを通じて反映させることも可能になるであろう。また、NGOからの直接の要請を受け入れるような制度が、今以上に日本のODA手続きに採用されることになれば、要請主義のもとでは見過ごされてきたような案件の採用が促進されることにもつながるであろう。<sup>(49)</sup>

このようにしてNGOを介した草の根レベルでのODA案件が実施されるようになれば、対象となる住民をも含めた多様なアクターの参加にもとづく参加型開発の実現に、ある程度は近づくことになるであろう。参加型開発は、世界銀行の提唱するグッド・ガバナンスの実現、あるいは日本のODA大綱の四原則に記された民主化の促進にもつながるものである。その意味では、以上のような日本のODA政策の変更は、ガバナンスの向上にも一定の成果を上げるものとなるはずである。<sup>(50)</sup>

## 六 むすびにかえて

本稿では、自助努力支援という理念の問題点を検討することを通じて、日本のODAの質を高める方法について考察してきた。そこから明らかになったことは、以下のとおりである。

第一に、日本政府の自助努力観は曖昧に過ぎる、ということである。その曖昧さは、主にアジア地域にODAが供与されていた時代にはあまり問題にはならなかったものの、後発開発途上国へのODA供与が増加するにつれて、自助努力に支えられて進展するはずの経済開発の失敗という現象として、表面化することとなった。

第二に、自助努力支援の二つの方法、すなわち、「自助能力」の育成と「自助環境」の整備とを区別することが必要である、ということである。日本政府による自助努力支援は、両者の区別が曖昧だったために、あらゆる途上国に対して自助環境の整備による自助努力支援を行っていたに過ぎなかった。にもかかわらずアジア地域へのODA供与が成功したのは、ある程度の自助能力が既に備わっているという好条件が存在していたからに過ぎない。

第三に、自助努力支援の対象としては、途上国の政府よりも途上国の住民により一層の力点をおくことが必要である、ということである。誰の自助努力を支援するのか、といった点を明確化することがなければ、いかなるODA政策を、いかなる組織によって、どのように実施するのかということにも結論が出せないであろう。

以上の三点を総合していえることは、日本のODAの質を高めるには、日本のODA政策がよって立つ理念の意味内容を確定する作業を通じて、日本のODA政策そのものを再考することが必要になる、ということである。後発開発途上国に対するODA政策についても、以上のような観点から再検討することが必要であろう。

最後に、本稿では論じることのできなかつた論点について、簡単にふれておこう。第一に、NGOのアカウンタビ

リテイの問題である。第五節において、NGOの果たすべき役割について言及してきた。しかしながら、NGOに頼りさえすれば自助努力支援が全て成功するわけではないし、ましてや、ODAの問題点が全て解決されるわけでもない。むしろ、NGOが参加することによって新しく生じる問題もあるはずである。その意味でもNGOのアカウンタビリテイの問題を無視するわけにはいかない。このような点について考えるためには、NGOの参加にもとづくODA案件についての実証的な研究が必要となろう。第二に、理念と政策との繋がりについてである。理念を政策に反映させることは、どのようにすれば可能になるのであろうか。本稿では、理念の明確化に主として取り組んできたために、この点については立ち入ることができなかった。この点について考えるためには、現実のODA案件の実施プロセスやその結果について、理念とのつながりを念頭においた研究を行うこと、さらにはその研究にもとづく知見を積極的に発信して行くことが必要となるであろう。

以上は、いずれも大きな論点である。しかし、これらの論点の解明に真摯に取り組むことによって、日本のODAの質を高めることを目的とした、より建設的な議論を行うことが可能となるはずである。

## 註

- (1) ODAとは、以下の三つの条件を満たすものである。①政府や政府機関が供与するもの、②途上国の経済開発や福祉の向上を目的とするもの、③途上国側に過大な返済負担を生じさせないもの（具体的には、贈与相当比率が二五%以上のもの。贈与相当比率については後述）。

なお、日本のODAに関するバランスの取れた解説書としては、以下を参照。草野厚『ODAの正しい見方』（筑摩書房、一九九七年）。西垣昭・下村恭民『開発援助の経済学「共生の世界」と日本のODA（新版）』（有斐閣、一九九七年）。

- (2) この間に日本のODAの供与総額は、為替相場の変動の影響が大きいとはいえ、一四・二億ドル（一九七七年度）から一四四・九億ドル（一九九四年度）に急増した。一九九五年度以降の供与総額は減少に転じたものの、日本は、一九九一年度

から八年連続で、世界第一位のODA供与国である。

- (3) 一九九八年七月に発足した小渕政権は、財政構造改革を先送りにして景気対策を優先させる方針をとり、橋本内閣とは対照的な積極的財政政策を実施した。ODA一般会計予算についていえば、一九九九年度予算は対前年度比〇・二%増、二〇〇〇年度予算(政府案)は同じく〇・二%減と、橋本内閣の打ち出した削減路線を踏襲するよりは、むしろ現状維持路線へと軌道修正したかのようである。その意味では、橋本内閣の閣議決定は反故されたに等しいともいえるが、従来型の増加路線を踏襲していない点には注意が必要であろう。

- (4) たとえば、以下を参照。『国際開発研究』(第七巻第二号、一九九八年一月)の特集「転換期の日本のODA」。『国際問題』(第四五一号、一九九七年一〇月)の特集「焦点：日本のODAの再構築」。

- (5) 経済企画庁調整局編『日本の顔の見える自助努力支援を目指して 経済協力政策研究会最終報告』(大蔵省印刷局、一九九一年)。

- (6) ODA大綱は、第一節「基本理念」、第二節「原則」、第三節「重点事項」、第四節「政府開発援助の効果的実施のための方策」、第五節「内外の理解と支持を得る方法」、第六節「実施体制等」から構成されている。

第二節「原則」においては、①環境と開発の両立、②軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避、③開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向、④開発途上国における民主化の促進、市場志向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況、の四つの原則を重視することがうたわれており、政治的コンディショナリテイの色彩が強いものとなっている。四原則の実際の運用に関しては、たとえば以下を参照。下村恭民・中川淳司・斎藤淳『ODA大綱の政治経済学 運用と援助理念』(有斐閣、一九九九年)。稲田十一「日本の援助外交 民主化・市場経済化支援の理念」草野厚・梅本哲也編『現代日本の外交分析』(東京大学出版会、一九九五年)。

- (8) この四つだけが日本のODA理念なのかどうかについては、実は疑問の余地が残る。ODA大綱では、第一節以外が全て箇条書きで記されているのに対し、第一節「基本理念」だけが通常の文章の形態で記されている。そのため、何を基本理念ととらえるかは、実のところ、読み手が文章からどのキーワードを取捨選択するかという問題になってしまう。たとえば法律家である多谷は、人道的考慮、相互依存関係の認識、環境保全、平和国家としての貢献、自助努力支援の五つを理念にあ



げている。多谷千香子『ODAと環境・人権』（有斐閣、一九九四年）、二四七―五九頁。

- (9) 開発援助委員会 (Development Assistance Committee) では、人道主義、相互依存関係の認識、連帯意識の三つを、援助を実施する動機として説明している。Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* (Paris: OECD, 1996), p. 6.

- (10) 経済企画庁調整局編、前掲書、一四頁。

- (11) この点に関しては、世界銀行『東アジアの奇跡 経済成長と政府の役割』白鳥正喜監訳・海外経済協力基金開発問題研究会訳（東洋経済新報社、一九九四年）を参照。

- (12) 経済企画庁調整局編、前掲書、一四―五頁。

- (13) ODAの分類方法には、大きく分けて二つある。一つは、贈与（無償資金協力、技術援助）か貸付（有償資金協力（円借款））かで分類する方法である。もう一つは、資金の流れが途上国向け（二国間ODA）か国際機関向け（多国間ODA）かで分類する方法である。

無償資金協力は、返済負担がないことから低所得国向けODAに用いられており、主として経済的採算性の低い分野（社会インフラと農業部門）に供与されている。技術協力は、専門知識の伝授を目的とした、途上国への専門家の派遣や途上国からの研修員の受け入れを行う。円借款は、無償資金協力では十分にまかないきれないような大規模プロジェクトに供与される。詳しくは、西垣・下村、前掲書、一八四―二〇一頁を参照。

- (14) ODAの質について判断するには、二通りの方法がある。第一に、贈与比率、贈与相当比率、アンタイド率といった供与条件をもとにして判断する方法である。一般には、この方法がとられることが多い。たとえば、横田洋三「岐路に立つ日本の政府開発援助」（『国際問題』第四五一号、一九九七年一〇月）参照。第二に、経済成長の加速や貧困の緩和などのような、ODAによって生み出される開発効果をもとにして判断する方法である。たとえば、ロバート・カッセン『援助は役立っているか？』開発援助研究会訳（国際協力出版会、一九九三年）参照。自助努力支援という観点からODAの質について考えることは、後者に該当するといえる。

- (15) 贈与相当比率は、金利、返済猶予期間、返済期間、年間支払回数 of 四要素から計算される。贈与の場合の贈与相当比率は

一〇〇%である。

- (16) 日本のODA予算には、ODA一般会計予算とODA事業予算の二つの種類がある。ODA一般会計予算は、ODA事業の実施予定額のうち、一般会計からの支出でまかなわれる額を表す。その財源は税収である。ODA事業予算は、ODA事業の実施予定額を表し、ODA一般会計予算だけではまかないきれない部分を、財政投融资資金（郵便貯金）からの借り入れや国債等で補ったものである。財政投融资資金等については、元本と利子の返済が必要となるので、貸付（有償資金協力）の財源にあてられる。贈与の財源は、全て一般会計予算でまかなわれる。

このような予算編成のもとでは、有償資金協力を減らして贈与を増やすには、次の二つの方法しか残されていない。贈与の財源である一般会計予算を大幅に増額するか、あるいは、一般会計予算を現状のままにして有償資金協力を大幅に削減するか、である。しかしながら前者は、現在の財政危機のもとでは実行不可能である。また後者は、ODA事業予算額そのものが大幅に減少することとなり、結果的に贈与比率が高まったとしても意味がない。このような事情から、供与条件に関する日本のODAの質を向上させることは、困難であるとされる。

なお、ODA事業予算に占める割合は、ODA一般会計予算が約六〇%、財政投融资資金が約二五%、国債等が約一五%である。ODA事業予算に税収以外の資金を流用すること自体は、他のDAC加盟国でも行われていることであるが、日本ほどにその割合が大きい国は他に存在していない。

ODA予算については、以下を参照。草野、前掲書、第四章「国家予算とODA」。久保田勇夫編『Q & A わかりやすいODA その仕組みと役割（新訂版）』（ぎょうせい、一九九八年）のQ 44「ODAの予算はどうなっていますか」。寺西重郎「わが国の政府開発援助（ODA）政策について」（『経済研究』第三四巻第二号、一九八三年）。OECD, *Development Co-operation Review Series: Japan, 199, No. 13* (OECD: Paris, 1996), p. 18-9.

- (17) 経済企画庁調整局編、前掲書、二二頁。

- (18) たとえば、以下を参照。ロバート・M・オアー、Jr『日本の政策決定過程 対外援助と外圧』田辺悟訳（東洋経済新報社、一九九三年）、七二頁。

- (19) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 ODA白書 上巻 一九九一』（国際協力推進協会、一九九一年）、四三頁。

(20) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 ODA白書 上巻 一九九〇』(国際協力推進協会、一九九〇年)、二六頁。  
(21) 経済企画庁調整局編、前掲書、一六―七頁。

(22) 絵所秀紀『開発と援助 南アジア・構造調整・貧困』(同文館、一九九四年)、二二―三頁。

(23) フランスのODA政策の特徴は、社会インフラへの供与の大半が教育分野への供与で占められていることである(一九九六年度には約六〇%を占めていた)。教育分野への供与が重視されているのは、フランス語とフランス文化を広める手段として教育が利用されているからである。その意味では、フランスの国益を追求するために教育部門への供与がなされている、ともいえよう。地域的な配分としては、かつてのフランス植民地であるサハラ以南アフリカ地域への供与が、ODA全体の約五〇%を占めている。たとえば、西垣昭・下村恭民、前掲書、一四八―五〇頁参照。

(24) ドイツのODA政策では、一九九一年一〇月に公表された援助基準(人権の尊重、住民参加、法の支配、市場志向型経済、貧困の克服)にもとづく供与が実施されている。近年では、特に、貧困の削減、環境保全、教育の振興が重点分野として掲げられている。ODAの地域配分で見ると、あらゆる地域に偏りなく配分されている。たとえば、外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 ODA白書 上巻 一九九八』(国際協力推進協会、一九九八年)、二〇五―七頁参照。

(25) スウェーデンでは、国内の福祉政策の延長線上にODA政策が位置づけられている。ODA政策の目的は、貧困に苦しむ人々の生活水準の改善におかれており、ODAの九〇%近くがサハラ以南アフリカ地域や、アジア地域の後発開発途上国に供与されている。また、二国間無償援助の二〇%近くがNGOを通じて供与されている。たとえば、同上、二一五―七頁参照。

(26) アメリカのODA政策は、議会主導のもとで一九七三年に「対外援助法」が改正されて以来、供与対象分野については基本的な人間ニーズ(basic human needs)を重視するものになっている。供与対象国については、安全保障上の利益を優先させた政治的な選定が行われており(いわゆる戦略援助)、イスラエル(第一位)とエジプト(第二位)への供与が重視されてきた。アメリカのODA政策については、たとえば、滝田賢治「現代アメリカのODA政策 変容と現状」(『外交時報』第一三五一号、一九九八年九月)参照。

(27) イギリスのODA政策では、一貫して貧困の撲滅が目的とされている。そのため、サハラ以南アフリカ地域などの後発開

- 発途上国へのODA供与が重視されており、二国間ODAの八〇%を占める。また、フランスと同様、自国の旧植民地への援助が重視されており、二国間援助の五〇%以上がかつての英連邦諸国に供与されている。たとえば、外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 ODA白書 上巻 一九九八』、二〇七—二二頁参照。
- (28) Shahid J. Burki and Mahub ul Haq, *Meeting Basic Needs: An Overview* (Washington, D.C.: World Bank, 1980), p. 1.
- (29) BHNアプローチと経済インフラ開発アプローチについては、拙稿「構造調整と基本的人間ニーズ—スリランカの事例」〔神戸法学雑誌〕第四七巻第一号、一九九七年六月〕を参照。
- (30) ODAには、途上国の貯蓄不足や外貨不足を解消するための資本補填、という役割が期待されている。マイケル・P・トドロ『M・トドロの開発経済学』岡田靖夫監訳・OCDI開発経済研究会訳（国際協力出版会、一九九七年）、六七〇頁。
- (31) 日本が受け入れてきた援助額等の詳細については、経済企画庁調整局編、前掲書、三六—三七頁、図表五を参照。具体的な投資先については、小浜裕久『ODAの経済学（第二版）』（日本評論社、一九九八年）、三一頁、表二—四を参照。主なものあげれば、黒部第四ダム発電所（一九五八年）、東海道新幹線（一九六一年）、東名高速道路（一九六三—六六年）、川崎製鉄千葉工場の製鉄高炉（一九五七、五八、六一）などである。
- (32) 経済企画庁調整局編、前掲書、一一—三頁を参照。それらの自助努力の詳細については、同上、三八—九頁、図表六を参照。
- (33) 渡辺利夫と草野厚によれば、「経済インフラとは、一国の経済活動をその基盤において支える巨大な構造物であり、その建設過程に多様な民間企業を招き入れることによって直接的に、完成後は民間企業活動の効率的展開を支援することによって間接的に、大きなマクロ経済的利益を発生させるのがつねであり、この利益をつくり出すものが自助努力である」とされている。渡辺利夫・草野厚『日本のODAをどうするか』（日本放送出版協会、一九九一年）、五一頁。また草野厚は、自助努力について「日本が経済復興を遂げる過程で、またアジアを中心とする途上国への援助を続ける過程で、経済的離陸には不可欠な要素であ」ったと述べている。草野、前掲書、五九頁。
- (34) 小浜裕久「日本の政府開発援助における構造調整 有効な援助のためのリストラ」〔『国際問題』第四五一号、一九九七年一〇月〕、二八—九頁。

(35) 渡辺・草野、前掲書、五一頁。

(36) 小浜、『ODAの経済学(第二版)』、六三頁。

(37) 日本のODAの場合、農村開発や地方開発を目的とした小規模の経済インフラの建設が多いため、経済インフラの開発が社会インフラの開発と同様の効果を引き起こす場合がある、との指摘もある。西垣・下村、前掲書、二四三―四頁。

(38) 自助努力支援という概念は、「発展に向かう社会的能力の一切合財を含んだ、いささか茫洋とした概念」である。渡辺・草野、前掲書、五一頁。

(39) 詳しくは、経済企画庁調整局編、前掲書、四七―五三、六七―七一頁を参照。

また、西垣・下村は、自助努力の存在を示すチェック・ポイントとして、①途上国政府による長期的な開発計画が策定されているか、②財政収支状況に改善がみられるか、③国際環境の変化に対して外国に頼ることなく主体性をもって対処しているか、④社会全体の貯蓄や教育(特に初等教育)への姿勢が積極的なか、の四点をあげている。西垣・下村、前掲書、一六七―七〇頁参照。しかし、これら四つのチェック・ポイントにも、本文と同様の指摘が当てはまるであろう。

(40) 「援助(を含む外国資本)」と一国の経済発展との因果関係を究明し、そこに自助努力がどのような関わりをもったかを分析的に明らかにすることは、もちろん容易ではない。渡辺・草野、前掲書、四八頁。

(41) 近年では、ODAの評価レベルも、個々のプロジェクト・レベルを対象としたものからシステム・レベルを対象としたものへと変化している。それにともなう困難さについては、山谷清志「政府開発援助にみる評価の理論と実際 日本のODAプロジェクト」行政管理研究センター調査部編『ODAの評価システム 理論と国際比較』(行政管理研究センター、一九九三年)所収、二九―三二頁を参照。

(42) そのような評価方法の一例としては、渡辺・草野、前掲書、四八―五一頁を参照。

(43) 高橋基樹「日本の対後開発途上国向け援助の再検討 援助の理念と自助努力支援」今岡日出紀編『援助の評価と効果的実施』所収(アジア経済研究所、一九九八年)。

(44) 同上、九一―一二頁。

後開発途上国とは、①一人あたりGDPが一定水準以下(一九九四年度の値では六九九ドル以下)、②工業化率が一

〇%以下、③識字率が二〇%以下、という条件に合致する国である。ここからもわかるように、後発開発途上国については、識字力のような能力の欠如が問題とされている。なお、一九九八年度のDACの分類によれば、後発開発途上国は四八ヶ国あり、そのうち二三ヶ国がサハラ以南アフリカ地域に、一ヶ国が中南米地域、八ヶ国がアジア地域に位置している。OECD, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee: 1997 Report* (OECD: Paris, 1998), DAC List of Aid Recipients 1997, A101.

- (45) ODA中期政策では、今後五年間程度のODAの方向性が示されている。概要については、外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 ODA白書 上巻 一九九九』の第一部第二章「二一世紀に向けたODA改革の動き」と第三章「ODA中期政策の策定—向こう五年間の援助指針」を参照。

- (46) 人間開発論においては、開発とは、潜在能力が形成されたり拡大されたりするプロセスのこと、と考えられている。たとえば、「読む」という機能を達成するために必要とされる潜在能力が「識字力」であり、その識字力が形成されたり拡大されたりすることは、人間開発が進展したことを示すものととらえられる。

人間開発論については、United Nations Development Programme, *Human Development Report 1990* (New York: Oxford University Press, 1990). を参照。潜在能力については、Amartya K. Sen, "The Concept of Development", in H.B. Chenery and T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics, Vol. 1* (Amsterdam: North-Holland, 1988). を参照。

- (47) NGOとODAの関係については、以下を参照。斎藤優『国際開発論 開発・平和・環境』(有斐閣、一九九五年)の第四章「開発NGOと政府開発援助(ODA)」。籠橋秀樹「NGO、ドナー、国家—開発をめぐる新たなダイナミクス—」川田順造・岩井克人・鴨武彦・恒川恵一・原洋之助・山内昌之編『岩波講座 開発と文化6 開発と政治』(岩波書店、一九九八年)所収。

- (48) 「草の根無償資金協力」は、途上国で活動している日本国内外のNGOや地方公共団体に対して、それらNGOや地方公共団体からの要請に応じてODAを供与する制度である。一案件あたりの供与額が原則一〇〇〇万円以下と比較的小さいため、NGOなどの実施する小規模事業に向いている。また、少額案件(四〇〇万円以下)については、現地大使館の裁量によって供与が決定されるため、供与されるまでの時間が比較的短期間で済むという特徴をもつ。なお、草の根無償資金協力

は二国間ODAの無償資金協力を分類されているが、一九九八年度の無償資金協力実績額（二八三七億円）に占める「草の根無償資金協力」（五七億円）の割合は、わずか二・〇%であった（ちなみに二国間ODA実績額は一兆一二六四億円である）。NGOに対するこの他の制度としては、日本のNGOが途上国で行う事業に対して供与を行う「NGO事業補助金」制度がある。

(49) 社会インフラ分野に関する草の根レベルでのODA案件の実施は、日本の経験が最も乏しい分野である。そのため、現実にはこのようなODA案件を実施するとすると、実施体制や実施担当者の使用言語の問題など、様々な点で無理の生じることが予想される。たとえば実施体制についていえば、「草の根無償資金協力」のような少額案件の要請が増加すると、外務省のODA担当者の事務作業量が極度に増加し、それだけで現状の体制では対応しきれなくなってしまう恐れがある。そのため、ODAの質を向上させるためには、ODA実施体制そのものの変革も必要になる。

(50) 世界銀行によれば、グッド・ガバナンスの要件は、経済的側面では公共部門の改革、政府の信頼性の向上、開発法制の整備、透明性の確保と情報開示（汚職の防止）であり、政治的側面では参加型開発（民主主義、政策対話）、基本的人権の保障である（その他にも、軍事支出の抑制などがある）。日本政府の定めたグッド・ガバナンスの要件は、ODA大綱の四原則に示されている（註6参照）。いずれの場合にも、民主的な開発、参加型開発が重視されている点では共通している。開発援助におけるガバナンスについては、本稿ではこれ以上は立ち入らない。さしあたり、白鳥正喜『開発と援助の政治経済学』（東洋経済、一九九八年）の第六章「ガバナンス」を参照。